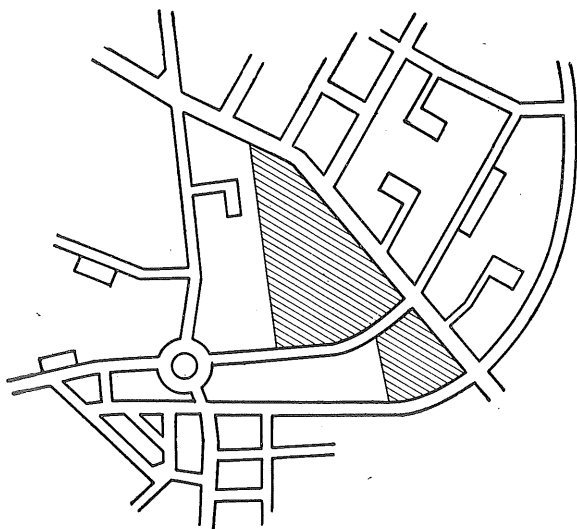


Los Planes de Ordenación Urbana y la Ley del Suelo

Arquitecto: Fernando de Terán.



Podría hablarse de un urbanismo teórico y de un urbanismo práctico. Podría distinguirse entre un urbanismo de ideas y un urbanismo de realizaciones. Muchas veces hemos visto que a las ideas les faltan posibilidades de realización. Otras veces a las realizaciones les ha faltado idea.

Pensando en una progresiva decantación de los principios del planeamiento urbano, será en el choque con la realidad donde se concreten, se aquilaten y se perfilen las ideas. Y será también de este choque y confrontación de donde saldrán definidas y recortadas las verdaderas posibilidades de realización.

En este sentido es formativo para el urbanista el contacto directo con la realidad de las actuaciones oficiales en gran escala a través del complicado proceso de la expropiación, el planeamiento y la urbanización, contrastando lo que teóricamente podría parecer perfecto o deseable, al hacer entrar en juego consideraciones de índole práctica que pueden condicionar la viabilidad del proyecto.

A este respecto, nos gustaría llamar la atención sobre un hecho que consideramos de importancia, con el que nos estamos encontrando frecuentemente ahora que el Plan Nacional de la Vivienda y el auge turístico imprimen celeridad a la ejecución de planes por todo el país.

Según la Ley del Suelo, el planeamiento municipal y comarcal se desarrollará en Planes Generales y Par-

ciales de Ordenación Urbana. La misma Ley define en qué consisten estos planes, los extremos que deben contener y los documentos que los compondrán. Transcribimos los artículos correspondientes:

"Art. 9.º 1. Los Planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal contendrán estas determinaciones:

- a) División del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano;
- b) Sistema de espacios libres, con descripción de los que se deban mantener, modificar o crear;
- c) Situación de los centros urbanos representativos, y edificios e instalaciones de interés público;
- d) Trazado y características de la red general de comunicaciones e indicación de las que se hayan de conservar, modificar o crear; y
- e) Delimitación del perímetro urbano, para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en el suelo rústico.

2. Los Planes generales se compondrán de los documentos siguientes:

- a) Información urbanística: planos, fotografías y explicaciones, que muestre el estado del territorio y las condiciones en que se encuentran todos los elementos urbanos;
- b) Memoria justificativa de la ordenación y de las etapas en que se prevé su realización;

c) Planes de ordenación, a escala variable entre 1:2.000 y 1:10.000, según la dimensión del territorio, referido a los extremos señalados en el párrafo anterior;

d) Normas urbanísticas, aplicables tanto a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales, señalando en éstas la unidad mínima de cultivo determinada, del modo previsto, en la Ley de quince de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro;

e) Estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población;

f) Programa de actuación en períodos de cinco años referente al desarrollo de los planes parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras.

Art. 10. 1. Los planes parciales de ordenación municipal o comarcal, para el desarrollo del Plan general, contendrán estos extremos:

a) Delimitación de perímetros de las zonas en que, por su distinta utilización, se divida el territorio urbano;

b) Señalamiento de alineaciones, nivelaciones y características de las vías y plazas que se deben conservar, modificar o crear.

c) Superficies para espacios libres;

d) Emplazamientos reservados en cada zona a edificios y servicios públicos; y

e) Reglamentación del uso de los terrenos, en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales, en cada zona.

2. Los Planes parciales estarán integrados por los documentos siguientes:

a) Memoria justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan;

b) Planos de información que muestren el estado de los terrenos objeto de ordenación en su topografía, construcciones y vegetación existentes y uso a que se destinan;

c) Planos de proyecto, normalmente a escala de 1:2.000, con curvas de nivel de metro en metro, referidos a los extremos que señalan los apartados a) a d) del párrafo anterior;

d) Esquemas de los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado, transporte y, en general, de los servicios mínimos obligatorios asignados a los Municipios por la Ley; y

e) Ordenanzas reguladoras de las materias enunciadas en el apartado e) del párrafo anterior."

Ignoramos cuál fué el espíritu del legislador, pero del examen de estos artículos parece deducirse que el juego que se pretende establecer entre las dos clases de planes es tal que el Plan Parcial, al estudiar en detalle un sector abarcado en el primero, lo

concrete, ajuste, desarrolle y precise. (Obsérvese que la Ley pide los planes generales a escala comprendida entre 1:2.000 y 1:10.000, no exigiendo, pues, un minucioso estudio de ciertas características que sólo pueden quedar reflejadas aproximadamente.)

Por eso puede afirmarse que "los Planes de Ordenación tienen elasticidad suficiente para incorporar, a lo largo de su vigencia, las actuaciones de otros organismos oficiales y recoger e incorporar las necesidades que la vida de una ciudad va planteando y que no pueden preverse con suficiente detalle en el momento de redactarse el Plan.

Por ello, las ideas generales y directrices de desarrollo de una ciudad, contenidas en el Plan de Ordenación, se han de ir concretando en Planes Parciales a medida que la necesidad de planear en detalle se vaya haciendo precisa" (Párrafos tomados de un informe de la Sección de Planeamiento de la Dirección General de Urbanismo de 22 de abril de 1963.)

Esta lógica interpretación, sin dificultad de comprensión para ningún urbanista, está, sin embargo, obstaculizada por dificultades insalvables de tipo jurídico.

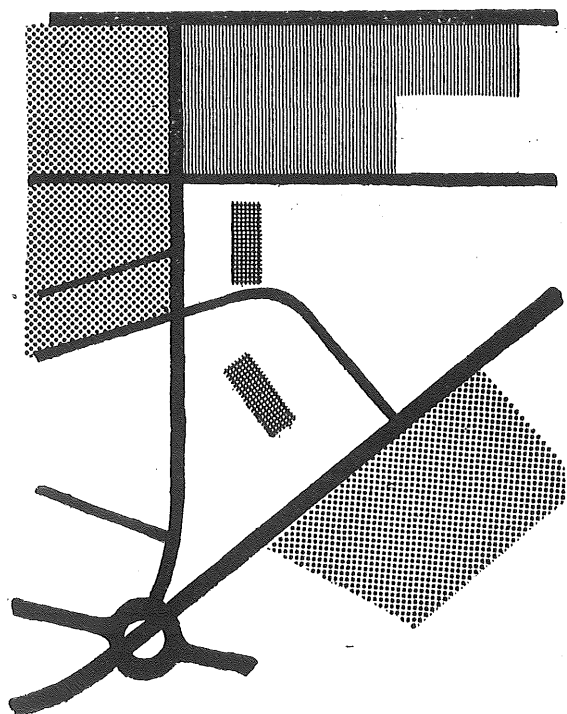
En efecto, es preciso reconocer desde ese ángulo que en la Ley del Suelo el Plan General aparece regulado "como de obligatorio acatamiento y no sólo como una base o punto de partida, sino como acto administrativo con ejecutividad inmediata (art. 44); que su estabilidad está amparada por las normas que regulan su revisión y modificación (arts. 36 a 39 y 46); que crea derechos y obligaciones (arts. 43 a 51); que su aprobación legitima la expropiación (artículo 52), etc..." (Este párrafo y el siguiente están tomados de un informe del Servicio del Suelo de la Gerencia de Urbanización de 12 de julio de 1963.)

A la vista de estas precisiones, el Plan General "constituye una ordenación actual o de presente, obligatoria y ejecutiva como tal, creadora de derechos y obligaciones y sólo modificable por sus propios trámites, a menos que expresamente haga constar que sus previsiones tienen un mero carácter orientador. Por ello su desarrollo por zonas o sectores no parece que admita alteraciones en sus determinaciones por pequeñas que sean las variaciones y muy recomendables técnicamente".

Nos encontramos, pues, ante el curioso hecho de que la interpretación técnicamente correcta y evidente no es aceptable desde el punto de vista jurídico, lo cual es fuente de continuas incongruencias y anomalías.

Ejemplo de ello puede ser el siguiente: desde el punto de vista técnico no se considera generalmente que un Plan Parcial modifique a uno General, porque una vía que aparecía recta en éste se flexione o se desplace ligeramente adaptándose al terreno, al estudiarla en detalle en el Plan Parcial, y, sin embargo, desde el punto de vista jurídico, esto sí se considera

modificación, respaldando este criterio el hecho de que la vía puede ser límite en el Plan General entre dos zonas de distinto carácter urbanístico, estableciendo una diferencia de valoraciones cuya modificación puede dar lugar a impugnaciones del Plan Parcial por los propietarios lesionados en el cambio.



Como puede apreciarse, esta camisa de fuerza que la Ley impone al planeamiento al ser interpretada rígidamente, da lugar a la siguiente consecuencia: el desarrollo de las ciudades queda totalmente fijo en el Plan General, y tanto más, cuanto mayor sea el grado de precisión y acabado de éste, con lo cual

se consigue evidentemente tener rígidamente controlado ese desarrollo, evitándose toda clase de abusos y desatinos, pero a cambio se carga con estas contrapartidas:

a) La ciudad se queda rígida y esclerótica.
b) Se impiden las mejoras y enriquecimientos urbanísticos.

c) Los planes generales no pueden estudiarse, por lo general, con tanto detalle como para fijar radicalmente el desarrollo de la ciudad en sus pormenores, por lo cual los planes parciales, al seguir fielmente al general, se encontrarán con imposiciones irrazonables y a veces quizá irrealizables.

Podrá argumentarse que en la Ley del Suelo está prevista la posibilidad de modificar un Plan General por medio de sus trámites especiales cuando se puede justificar la necesidad del cambio. También podrá señalarse la posibilidad de actuar al margen del Plan General por medio del procedimiento jurídico conocido con el nombre de "máximos y mínimos" (Ley 21-julio-1962).

Pero dejando a un lado las dificultades de estas tramitaciones y las complicaciones inherentes, lo que aquí nos planteamos es una cuestión de criterios: ¿Podemos o no desarrollar un Plan General en Planes Parciales con la necesaria libertad y flexibilidad?

La experiencia demuestra que, en efecto, esa libertad es necesaria muy a menudo. Pero dada la imposibilidad de mantenerla ante la rígida interpretación jurídica de la Ley, sólo caben dos soluciones: o se cambia la Ley, o se cambia la forma de realizar los Planes Generales. De lo contrario el planeamiento y el desarrollo de las ciudades están atados de pies y manos.

A este respecto podría señalarse que en la Legislación francesa, totalmente paralela a la nuestra y posterior (Decreto núm. 58-1463 de 31 de diciembre de 1958) se ha añadido una cláusula según la cual un "Plan de detail" equivalente a nuestro Plan Parcial puede modificar a un "Plan Directeur", equivalente a nuestro Plan General, cuando las disposiciones modificadas no afecten más que a los sectores considerados.

Nosotros creemos que la Ley del Suelo está bien tal como está. Bastaría, para solucionar el problema, que los planes generales se realizasen de tal forma que explícitamente se hiciese constar en ellos, a efectos jurídicos, lo que para todos los urbanistas estaba ya implícito en la propia Ley, de tal modo que quedase a todas luces bien claro que estos planes generales habrán de permitir respetar la evolución natural de ese ser vivo que es la ciudad, gracias a su carácter evolutivo que les permita plegarse a los cambios de factores técnicos, económicos y sociales que gobiernan la vida de aquélla. Un planeamiento estrechamente jurídico, que pretenda fijar de antemano y para siempre los menores detalles, nos parece inaceptable.